

# Posudek habilitační práce

Autor: Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.

Název práce (monografie): Rozpočtový proces obcí

\*\*\*\*\*

## **Zaměření práce**

Autorka jako svou habilitační práci předkládá problematiku, která je v soudobém českém výzkumu částečně opomíjena pro svou velkou heterogenitu a spíše obtížné hledání syntetizujících doporučení. Tato skutečnost činí předloženou monografii jedinečnou, což je navíc umocněno dlouhodobým vědeckým i profesním zájmem autorky o tuto oblast, která je z pohledu komplexnosti nejspíš v českém prostředí ojedinělá.

Současně plně souhlasím s tvrzením autorky, že monografie může najít uplatnění jak v rámci akademické sféry, ať už jako pedagogická pomůcka vysvětlující studentům relativně „nudnější“, technickou část veřejné politiky, či jako přehled výzkumné problematiky a výsledků dosavadních přístupů jejímu poznání, tak i sféry decísní, kde představuje potřebný know-how pro zastupitele a úředníky „finančních odborů“ obcí a krajů.

## **Formální zpracování**

Předložená monografie po formální stránce splňuje všechny požadavky odborné publikace. Zejména jasně vymezuje cíl, diskutuje metody a dosavadní přístupy, představuje vlastní přínos autorky, je přehledně a logicky strukturovaná, text je vhodně doprovázen grafy a tabulkami a čerpá ze standardní domácí a zahraniční akademické literatury. Velmi kladně hodnotím schopnost autorky uchopit řešenou problematiku stručně, bez zbytečného rozepisování a odvádění pozornosti k jiným aspektům problému.

## **Metodologický přístup**

Domnívám se, že po metodologické stránce je publikace na adekvátní úrovni pro tento typ práce. S ohledem na charakter práce a heterogenitu zkoumané oblasti je přirozené, že autorka využívá více vědeckých metod, které vzájemně kombinuje. Patří mezi ně základní metody analýzy dat (statistické modely), metoda pozorování, dotazníku nebo řízených rozhovorů. Autorka sama přiznává velkou variabilitu základního souboru, využití metody logické

indukce pro tvorbu závěrů se proto přímo nabízí. Domnívám se, že jejich význam příliš nesnižuje ani omezení, které explorační výzkum obsahuje.

### **Obsahové zpracování**

Autorka dělí práci do osmi základních kapitol, přičemž jejich logická návaznost je veskrze podřízena časovému hledisku rozpočtového procesu. Jestli z tohoto hlediska není něco zcela jasné, pak je to zařazení a obsah kapitol 1, 4 a 5. K jejich obsahu nelze moc namítnout, nabízí se ale například otázka jestli „Veřejná kontrola a transparentnost“ je základním cílem tvorby optimální podoby rozpočtového procesu (kapitola 1) nebo jestli se jedná o nutnou podmínku samotného procesu (kapitola 8). Odpověď je z obsahu ale nejspíš zřejmá. Méně jasno mám ale v otázce, proč se autorka věnuje poměrně podrobně příjmové straně rozpočtu (kapitola 4 a 5) a menší důraz klade na nedaňové příjmy obcí (nelze přitom říct, že by tato část absentovala, neboť autorka v textu zmiňuje problematiku financování nebo problematiku dotací, případně kap. 5.1 řeší i ostatní příjmy) a otázku výdajů (např. soutěžní politika). Nejspíš se tyto aspekty problematiky rozpočtového procesu dotýkají spíše výjimečně, ale to samé jde říci i o příjmech daňových. A poslední dílčí připomínkou je skutečnost, že autorka prezentuje svůj výzkum, který prováděla mezi lety 2000 – 2015. Je pak logické, že některé části monografie stojí na výzkumu, který by se někomu mohl zdát jako neaktuální.

Tyto otázky a aspekty monografie jsou však pouze okrajové, zásadním zjištěním, je, že autorka pokrývá problematiku rozpočtového procesu komplexně. A to nikoliv pouze na základě dostupné literatury, k většině věcí je schopna zaujmout stanovisko na základě realizovaného vlastního výzkumu. A jak už jsem zmínil, komplexností pokrytí řešené problematiky je autorka v ČR jedinečná.

Níže se vyjadřuji k vybraným kapitolám. Nezastírám, že jsem výběr podřídil s ohledem na své zájmy a zkušenosti, případně (ne)porozumění textu.

#### **Kapitola 2**

S ohledem na to, že autorka moc nediskutuje problematiku vývoje a podoby rozpočtové skladby (ano, kniha je určena pro poučenější čtenáře) je škoda, že výzkum způsobu členění rozpočtů s ohledem na možnosti rozpočtové skladby není lépe prezentován. Tabulky 2.1 a 2.2 vycházejí z výzkumu třiceti měst, není přitom zcela jasné, jaká je vypovídací schopnost položek „celkem“.

Na str. 33 a 34 uvádí metody rozpočtování. Pojetí autorky se mi však zdá trochu učebnicové. Zde mohla být tato oblast rozebrána více prakticky (zde monografie praxi moc neslouží) a mohla být uvedena širší komparace praxe v ČR a ve světě. Dílčím aspektem je, že se tato problematika znovu vyskytuje i v závěru kapitoly 3, i když v původním textu byla tato problematika řešena logicky spolu.

### Kapitola 3

Autorka uvádí (str. 49), že „*cílem rozpočtového výhledu není přesnost, ale poskytnutí informací*“ a popisuje (str. 47) možné slabiny RV. Současně ale při vlastním hodnocení kvality RV (zjednodušeně) hodnotí jejich meziroční změnu nebo odchylku od skutečného rozpočtu. Toto není zcela konzistentní, autorka mohla větší pozornost věnovat jiným aspektům kvality přípravy RV. Pokud bych měl položit otázku autorce, tak bych se jí zeptal, jestli a jak jinak by šlo kvalitu RV hodnotit.

Na str. 50 diskutuje pozitiva a negativa (de)centralizovaného přístupu k tvorbě RV. Z textu se mi zdá, že pozitiva centralizovaného přístupu u autorky mírně převažují, i když sama říká, že tento přístup využívá zejména inkrementální metodu tvorby RV, která pro tento typ dokumentu je pravděpodobně nejméně vhodná.

Omlouvám se, ale otázka rozpočtování s nulovou bází (str. 70) mi s využitím obrázku 3.9 nebyla zcela jasná.

### Kapitoly 4 a 5

Autorka v této kapitole řeší zajímavou otázku příjmové autonomie českých obcí. Je naprosto logické, že celá kapitola je věnována dani z nemovitých věcí, která se jediná přibližuje teoretické charakteristice místní daně. Současně tato kapitola asi nejvíce „vybočuje“ z konceptu knihy, která řeší zejména optimální podobu technické stránky rozpočtového procesu, kdežto tato kapitola má blíže otázkám fiskálního federalismu, konkrétně optimální zainteresovanosti občanů území na svém financování. S ohledem na to, že nejde nakreslit jasné hranice mezi těmito přístupy, bych se nedivil, kdyby v tomto bodě se mnou autorka nesouhlasila.

V kapitole 4.3 je uveden velmi zajímavý výzkum uplatnění místních koeficientů a otázky „znovuzvolení“ zastupitelů. Je škoda, že autorka více nepopsala metodologii výzkumu, zejména jak (přesněji) definovala závislou proměnnou a nezávislé proměnné, které vstoupily do ekonometrického modelu. V této souvislosti zajímavě vyznívá dodatečná informace o vlivu fragmentace zastupitelstva, kdy autorka vyvozuje a diskutuje důvody, proč je

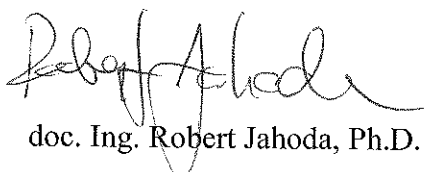
fragmentované zastupitelstvo méně často trestané za růst daní. Je škoda, že zde autorka více nediskutuje vzájemný vlivu více nezávislých proměnných, výsledky modelu by šlo interpretovat i tak, že fragmentovaná zastupitelstva se méně často pouštějí do úprav daňových výnosů.

Dále k diskusi je, že autorka nechává stranou problematiku sdílených daní, které mají v českém systému charakter neúčelových dotací. Za situace, kdy historické skutečnosti ukazují, že některé obce měly snahu ovlivňovat i tuto část daňových příjmů obcí by bylo v kontextu výše uvedené daně z nemovitostí logické, aby autorka zmínila i tento aspekt problému. Jako příklady lze uvést: spekulativní stěhování OSVČ s ohledem na rozpočtové určení jejich DPFO před rokem 2000; snahu o umělé navýšení počtu obyvatel po roce 2000 (České Budějovice, Jihlava) nebo o snahu o použití jiných („správných“) registrů obyvatel a zahrnutí i jiných koeficientů při výpočtu sdílených daní (Brno – studenti).

### **Závěr**

Předloženou monografii hodnotím pozitivně. Autorka v celé její šíři prokazuje znalost řešené problematiky, vhodné užití metod analýzy a schopnost vyvozovat závěry a doporučení na základě zjištěného. Ke kvalitě monografie přispívá i čtivost textu a důraz na formální náležitosti. I s ohledem na to, že autorka se dané problematice dlouhodobě výzkumně věnuje, že dílčí výsledky obhájila na domácích, či zahraničních odborných fórech a že výsledky je schopna dostat do recenzovaných odborných publikací, se domnívám, že posuzovanou práci lze hodnotit jako povedenou. **Celkově proto soudím, že předložená práce splňuje podmínky kladené na habilitační práce v rámci řízení na VŠE v Praze a doporučuji proto pokračovat v habilitačním řízení.**

V Brně 8.9.2016



doc. Ing. Robert Jahoda, Ph.D.

Masarykova univerzita

Ekonomicko-správní fakulta